



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 maggio 2012 (22.05)  
(OR. en)**

**9696/12**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2011/0438 (COD)**

---

**MAP 43  
MI 316  
CODEC 1245**

**NOTA**

---

della:	presidenza
al:	Coreper/Consiglio
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici <b>(prima lettura) (<i>Deliberazione legislativa</i>)</b> - Stato di avanzamento dei lavori - Dibattito orientativo

---

**I. Introduzione**

1. Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha adottato un pacchetto sugli appalti pubblici al fine di modernizzare e semplificare la normativa esistente in materia di appalti pubblici e concessioni.
2. Il pacchetto consiste di tre proposte legislative concernenti i) una direttiva sugli appalti pubblici (direttiva classica), ii) una direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e iii) una direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

## **II. Lavori svolti dagli organi preparatori del Consiglio**

3. Durante la presidenza danese il Gruppo "Appalti pubblici" ha esaminato e negoziato il pacchetto summenzionato in 15 occasioni prestando particolare attenzione alla proposta fondamentale sugli appalti pubblici in generale.
4. Tale proposta è stata identificata quale azioni chiave nell'ambito dell'Atto per il mercato unico con un notevole potenziale per favorire la crescita, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, promuovendo al tempo stesso l'uso più efficiente dei fondi pubblici. Il Consiglio europeo ha chiesto che la proposta sia adottata entro la fine del 2012.
5. Tutti gli Stati membri hanno affermato l'importanza di dare elevata priorità ai negoziati sulla proposta al fine di raggiungere un accordo con il Parlamento europeo entro la fine del 2012.
6. Per far avanzare efficacemente i negoziati e in vista della complessità dell'argomento, la presidenza ha strutturato le disposizioni della proposta sugli appalti pubblici in 10 gruppi tematici. Successivamente anche il Parlamento europeo ha adottato lo stesso approccio. Il fatto che il Consiglio e il Parlamento europeo condividano lo stesso approccio dovrebbe facilitare i negoziati tra i due legislatori dell'Unione.
7. La presidenza danese ha invitato il Gruppo del Consiglio a concentrarsi su sette azioni chiave al fine di individuare i possibili compromessi e trovare un terreno comune su una serie di punti fondamentali. Nel contempo, il Gruppo ha convenuto numerosi chiarimenti tecnici al fine di garantire la certezza giuridica.
8. Durante il Consiglio "Competitività" del 20 febbraio 2012 i ministri hanno inoltre fornito un orientamento politico su importanti questioni relative all'accesso alla procedura competitiva con negoziato e al regime più leggero proposto per i servizi sociali e altri servizi specifici.

9. Un obiettivo importante del Consiglio è semplificare notevolmente la normativa sugli appalti pubblici e garantire la certezza giuridica per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli operatori economici, massimizzando nel contempo la flessibilità e riducendo i costi delle transazioni.
10. La presidenza desidera fare il punto sullo stato dei negoziati al fine di presentare i risultati dei suoi lavori e facilitare il proseguimento dei negoziati in seno al Consiglio. Durante i negoziati è stato raggiunto un vasto consenso su diversi argomenti. Per quanto riguarda questi ultimi, la presidenza ritiene che le possibili soluzioni delineate nella relazione sull'andamento dei lavori di cui all'allegato I debbano costituire il punto di partenza per i futuri lavori su questo fascicolo.
11. La presidenza sottolinea che le spiegazioni e le soluzioni proposte nell'allegato I costituiscono il suo punto di vista sullo stato di avanzamento dei negoziati sul progetto di direttiva e non riflettono necessariamente la posizione di ciascuna delegazione. Essa ritiene tuttavia che tali soluzioni rappresentino la via da seguire e debbano costituire la base per raggiungere un accordo politico.
12. Alcuni punti richiedono ancora un ulteriore esame e ulteriori lavori. Nell'allegato II la presidenza ha evidenziato due questioni concernenti gli **appalti elettronici** e la **governance**, sulle quali chiede l'orientamento politico del Consiglio "Competitività" nella sessione del 30 e 31 maggio 2012.

### **III. Azioni da attuarsi ad opera del Consiglio**

13. Nella prossima sessione del 30 e 31 maggio 2012 il Consiglio "Competitività" è invitato a:
  - prendere atto delle proposte formulate nell'allegato I;
  - svolgere un dibattito orientativo in base ai quesiti indicati nell'allegato II.

## **Allegato I - Relazione sull'andamento dei lavori**

Nel corso dei negoziati la presidenza ha suggerito una serie di chiarimenti e proposte di compromesso per il progetto di direttiva, che figurano nei documenti indicati tra parentesi qui di seguito. Alcune delle proposte di seguito indicate non figurano nei documenti in quanto sono basate sugli ultimi negoziati e non vi sono ancora state inserite.

In base ai negoziati e alle posizioni espresse nel Gruppo del Consiglio, nonché all'orientamento politico fornito dal Consiglio "Competitività" il 20 febbraio 2012, di seguito la presidenza evidenzia una serie di elementi da inserire nell'accordo politico definitivo.

### **Maggiore flessibilità delle procedure (doc. 8764/12)**

Le procedure di appalto a disposizione devono assicurare parità di trattamento e trasparenza, pur essendo abbastanza flessibili per venire incontro alle differenti situazioni e alle esigenze incontrate dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli operatori economici quando le amministrazioni stesse acquistano forniture, lavori e servizi. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente le procedure proposte, nonché le condizioni della loro applicazione. In base ai negoziati nel Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- ampliare notevolmente l'accesso alla procedura competitiva con negoziato e al dialogo competitivo rispetto alla proposta della Commissione; le due procedure dovrebbero essere disponibili in modo particolare ogniqualvolta appalti di lavori o appalti di servizi o forniture richiedano attività di adattamento o progettazione ovvero quando soluzioni standardizzate non consentono di ottenere risultati soddisfacenti. Un accesso più ampio alle procedure faciliterà acquisti meglio adattati alle esigenze delle amministrazioni pubbliche e alle restrizioni di bilancio, promuovendo commesse pubbliche migliori ed innovative;
- sostenere pienamente la nuova procedura volta a favorire partenariati per l'innovazione strutturati al fine di promuovere lo sviluppo e il successivo acquisto di forniture, servizi e lavori innovativi;
- ridurre i termini minimi stabiliti nella proposta della Commissione al fine di rendere gli appalti pubblici più efficienti, pur rispettando il fatto che i termini devono sempre essere proporzionali e consentire agli operatori economici, in particolare alle PMI, tempo sufficiente per preparare le offerte.

## **Uso strategico degli appalti pubblici (doc. 8765/12)**

L'ingente quantità di risorse pubbliche spese per gli appalti le rende uno strumento efficace per il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 di un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente, tra l'altro, il modo in cui le amministrazioni aggiudicatrici possono stabilire criteri di aggiudicazione adatti a tale scopo, come tenere conto del calcolo dei costi del ciclo di vita per promuovere soluzioni sostenibili, l'uso di requisiti funzionali per promuovere l'innovazione e il regime più leggero per taluni servizi sociali. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- promuovere lo sviluppo del calcolo dei costi del ciclo di vita e chiarire come possono essere integrati nei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici. La determinazione dei costi del ciclo di vita dovrebbe rendere possibile tenere conto, ad esempio, dei costi connessi al consumo di energia e al riciclaggio nonché dei costi imposti da esternalità ambientali quali le emissioni di gas a effetto serra. Qualsiasi metodo per calcolare i costi del ciclo di vita deve essere determinato in modo obiettivo e non discriminatorio e gli operatori economici normalmente diligenti dovrebbero essere in grado di fornire i dati richiesti senza sforzi irragionevoli;
- incoraggiare gli Stati membri, all'atto di definire le specifiche tecniche, ad utilizzare pienamente i requisiti di prestazioni e funzionali quale metodo adeguato per promuovere l'innovazione;
- la normativa sugli appalti pubblici dovrebbe continuare a concentrarsi su "come comprare" piuttosto che su "cosa comprare". La fissazione di obiettivi e prospettive vincolanti conformemente alle politiche e condizioni particolari del pertinente settore dovrebbero spettare agli Stati membri e alla legislazione specifica per settore. Si dovrebbe pertanto garantire che gli Stati membri che lo desiderino siano in grado di promuovere obiettivi politici, purché i criteri utilizzati a tal fine siano connessi all'oggetto dell'appalto;
- perfezionare la portata e le condizioni di un regime leggero per taluni servizi, compresi servizi sociali, servizi sanitari, servizi culturali, servizi scolastici e servizi alberghieri/di ristorazione promuovendo nel contempo la trasparenza e la concorrenza. Dovrebbe essere possibile creare trasparenza e flessibilità riducendo nel contempo i costi delle transazioni mediante la pubblicazione di un avviso di preinformazione. I servizi privi di interesse transfrontaliero dovrebbero essere esclusi dal campo di applicazione della direttiva.

### **Ridurre i requisiti di documentazione (doc. 9185/12)**

È fortemente necessario semplificare le norme e le procedure in materia di appalti, riducendo in tal modo i costi delle transazioni sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli operatori economici. Ne risulterà una maggiore partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici da parte degli operatori economici, non ultime le PMI, il che a sua volta intensificherà la concorrenza, promuoverà l'innovazione e garantirà migliori risultati degli appalti. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente come ridurre la burocrazia e aumentare la flessibilità sia per le amministrazioni aggiudicatrici che per gli operatori economici. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- sostenere pienamente l'obbligatorietà di accettare le autodichiarazioni degli operatori economici, invece di certificati e altri documenti ufficiali, quale mezzo preliminare per provare l'assenza di motivi di esclusione e il soddisfacimento dei criteri di selezione. Quale chiaro punto di partenza, solo l'aggiudicatario di un appalto dovrebbe presentare la documentazione richiesta all'amministrazione aggiudicatrice;
- prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di chiedere agli operatori economici di integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione presentate quando sono o sembrano essere incomplete o errate, pur rispettando i principi di trasparenza e parità di trattamento;
- prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di escludere un operatore economico in base a prestazioni insoddisfacenti nell'ambito di un appalto pubblico precedente;
- verificare la possibilità di esentare gli operatori economici dal presentare documenti e informazioni che l'amministrazione aggiudicatrice possa facilmente ottenere essa stessa da basi di dati o registri;
- facilitare il trattamento della documentazione e dello scambio di informazioni in situazioni transfrontaliere estendendo al settore degli appalti pubblici lo strumento elettronico esistente per gli scambi di informazioni transnazionali "sistema d'informazione del mercato interno" (IMI).

### **Appalti elettronici (doc. 8073/12)**

L'utilizzo degli appalti elettronici presenta un notevole potenziale per aumentare la trasparenza, ridurre i costi delle transazioni e migliorare i risultati degli appalti. Inoltre, gli appalti elettronici potrebbero contribuire a evitare, individuare e correggere gli errori dovuti a malintesi o travisamenti della normativa in materia di appalti pubblici. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente come integrare i mezzi di comunicazione elettronici negli appalti pubblici e come garantire la parità di accesso. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- prefiggersi l'obbligo di rendere disponibili in forma elettronica i documenti di gara e il passaggio a una comunicazione integralmente elettronica per tutte le procedure di appalto, con particolare riguardo alla presentazione per via elettronica, nei limiti di un periodo di transizione di due anni a decorrere dal recepimento della direttiva;

*Su tale questione è necessario un ulteriore orientamento politico, come precisato nel quesito I dell'allegato II.*

- semplificare e migliorare gli strumenti di aggiudicazione interamente informatizzati, i sistemi dinamici di acquisizione e i cataloghi elettronici, particolarmente consoni ad appalti altamente aggregati di acquisizioni standard, tipicamente gestiti da centrali di committenza;
- le centrali di committenza dovrebbero completare la transizione verso la comunicazione elettronica entro la data di entrata in vigore della direttiva, in quanto si trovano in una posizione anche migliore per adattarsi celermente ai mezzi elettronici di comunicazione.

### **Accesso delle PMI (doc. 8074/12)**

Le piccole e medie imprese (PMI) possiedono un potenziale enorme per la creazione di posti di lavoro, la crescita e l'innovazione. Un accesso facile ai mercati degli appalti può aiutarle a mettere a frutto questo potenziale consentendo alle amministrazioni aggiudicatrici di allargare la loro base di fornitori, con conseguenze positive dell'aumento della concorrenza sui contratti pubblici. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente come facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici senza creare distorsioni del mercato e generare burocrazia. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- sostenere pienamente la proposta di introdurre un limite di fatturato, secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici non dovrebbero essere autorizzate a esigere che gli operatori economici abbiano un fatturato minimo superiore a tre volte il valore stimato dell'appalto. Solo in circostanze debitamente giustificate connesse a rischi specifici possono essere applicati requisiti più rigorosi, che devono tuttavia sempre essere proporzionali;
- sostenere pienamente la partecipazione delle PMI ai mercati degli appalti pubblici, incoraggiando le amministrazioni aggiudicatrici a prendere nella dovuta considerazione la possibilità di suddividere gli appalti in lotti;
- la Commissione raccoglie dati in base alle informazioni trasmesse dagli Stati membri sull'attuazione di politiche favorevoli alle PMI. La Commissione rende pubbliche tali politiche al fine di incoraggiare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

#### **Aggregazione della domanda (doc. 9184/12)**

L'aggregazione della domanda, sommando il numero di amministrazioni aggiudicatrici oppure in termini di volume e di valore nel tempo, spesso consente di ottenere economie di scala e, di conseguenza, prezzi inferiori. Ciò potrebbe consentire notevoli risparmi e un migliore utilizzo dei fondi pubblici. Il Gruppo del Consiglio ha discusso approfonditamente, tra l'altro, come migliorare la normativa sugli accordi quadro e l'assegnazione di responsabilità quando le amministrazioni aggiudicatrici eseguono appalti congiunti, nonché il rischio di un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- chiarire le condizioni dell'utilizzo degli accordi quadro ed esplicitare che lo stesso accordo quadro può prevedere call-off e mini concorrenza, purché le condizioni che disciplinano l'utilizzo, rispettivamente, dei call-off diretti e della mini concorrenza siano chiaramente definite nell'accordo quadro;
- chiarire le regole per ripartire tra la centrale di committenza e le amministrazioni aggiudicatrici che ad essa fanno direttamente o indirettamente ricorso la responsabilità di vigilare sull'osservanza della normativa sugli appalti;
- agevolare per le amministrazioni di aggiudicazione di Stati membri differenti lo svolgimento di appalti comuni transfrontalieri, fornendo in tal modo un importante strumento per gli appalti di soluzioni innovative.



## **Governance (doc. 9183/12)**

Un mercato interno autentico ed efficiente richiede la parità di condizioni, il che significa che gli appalti pubblici dovrebbero essere aggiudicati su base non discriminatoria al miglior offerente. La Commissione ha proposto, tra l'altro, l'istituzione di strutture di governance globale completamente nuove. Anche se gli Stati membri sostengono pienamente il mercato interno, quasi tutti ritengono la proposta eccessivamente onerosa e sono fortemente contrari alle nuove strutture proposte, che li potrebbero obbligare a modificare le procedure già esistenti. In base ai negoziati in seno al Consiglio e al fine di raggiungere un accordo politico definitivo, la presidenza propone di:

- accentuare gli obiettivi della buona governance garantendo nel contempo che gli Stati membri restino liberi di organizzare come ritengono opportuno le proprie strutture amministrative;
- perfezionare ulteriormente l'elenco dei compiti che gli Stati membri e la Commissione debbono svolgere per assicurare una buona governance;
- sostenere lo scambio di migliori pratiche relative alla governance e alla professionalizzazione degli appalti pubblici.

*Su questo gruppo tematico è necessario un ulteriore orientamento politico, come precisato nel quesito 2 dell'allegato II.*

## **Allegato II - Quesiti per la sessione del Consiglio "Competitività" del 30 e 31 maggio 2012**

### **1. Appalti elettronici**

Appalti interamente elettronici comportano la sostituzione delle procedure su supporto cartaceo con comunicazioni e trattamento elettronici durante l'intero iter di appalto. Gli studi dimostrano che gli appalti elettronici consentono notevoli risparmi attraverso la riduzione dei costi delle transazioni per le amministrazioni e le aziende, migliorano la trasparenza e promuovono l'accesso ai mercati degli appalti, non da ultimo per le PMI. Inoltre, gli appalti elettronici facilitano il conseguimento di migliori risultati degli appalti stessi (prezzi inferiori, migliore qualità) stimolando una maggiore concorrenza in tutto il mercato unico. D'altro canto, l'attuazione delle soluzioni relative agli appalti elettronici genera inevitabilmente taluni costi iniziali e richiede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici si adeguino ai nuovi sistemi e alle nuove procedure elettronici, il che può risultare oneroso nel periodo transitorio.

Le procedure di appalto vengono trattate sempre più frequentemente in modo elettronico, ma l'uso complessivo di mezzi elettronici rimane relativamente scarso. Durante il Consiglio "Competitività" informale svoltosi a Copenhagen il 2-3 febbraio 2012, i ministri hanno discusso di come migliorare l'uso degli appalti elettronici. Questi ultimi sono ancora utilizzati in appena il 5-10% delle procedure di appalto svolte in tutta l'UE nonostante l'obiettivo strategico, fissato dai ministri nel 2005, del 50% da raggiungere entro il 2010.

La proposta della Commissione prevede di rendere obbligatoria la comunicazione elettronica nelle procedure di appalto due anni dopo il recepimento nazionale della direttiva. Supponendo che la direttiva venga adottata entro la fine del 2012, detto termine coinciderebbe con la metà del 2016. Entro tale data, tutte le informazioni sulle opportunità di appalto e la presentazione delle offerte dovrebbero essere trasmesse elettronicamente. Tuttavia la proposta non impone alle amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare mezzi elettronici per il trattamento o la valutazione delle offerte né per la gestione dei contratti, come ad esempio la fatturazione elettronica.

Il requisito della comunicazione elettronica riguarderebbe tutti gli appalti rientranti nel campo di applicazione della direttiva, mentre gli Stati membri sono liberi di decidere per quanto riguarda gli appalti non contemplati. Contemporaneamente, la Commissione sta lavorando ad una serie di misure di accompagnamento intese ad aiutare tutti gli operatori interessati, ivi comprese le PMI, a completare la transizione.

I ministri sono invitati a pronunciarsi sui seguenti quesiti:

*Sostenete la proposta della Commissione di passare a una comunicazione integralmente elettronica entro due anni dal recepimento, vale a dire a metà 2016 nel caso in cui l'adozione della direttiva avvenga nel 2012, o preferireste un calendario differente? Qual è il modo migliore per sostenere la transizione?*

## 2. Governance

L'obiettivo della normativa sugli appalti pubblici è un mercato interno efficiente nel settore degli appalti pubblici, con effettiva parità di condizioni per tutti gli operatori economici. La modernizzazione e la maggiore flessibilità della normativa sugli appalti dovrebbero andare di pari passo con disposizioni appropriate in materia di governance.

Le vigenti direttive sugli appalti prevedono già una serie di strumenti atti a vigilare sugli appalti stessi, attraverso le relazioni e un obbligo generale per gli Stati membri di assicurare l'applicazione delle direttive stesse mediante meccanismi efficaci, disponibili trasparenti. Gli Stati membri hanno istituito differenti strutture per vigilare l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici e fornire orientamenti e assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici e/o agli operatori economici.

Emerge dalle valutazioni che l'applicazione errata delle norme sugli appalti comporta seri ritardi e un uso inefficiente dei fondi pubblici. Esse evidenziano inoltre che in diversi casi occorrerebbe fare di più per assicurare iter degli appalti corretti e professionali a vantaggio dei contribuenti e delle imprese europei, e che migliori procedure di appalto creerebbero inoltre opportunità commerciali all'estero.

Partendo da una proposta della Commissione piuttosto a vasto raggio volta ad aumentare notevolmente il controllo da parte degli Stati membri, attraverso l'istituzione obbligatoria di un organo nazionale di vigilanza in ciascuno Stato membro e la creazione di un'ampia serie di nuovi compiti, compresa la messa a disposizione di orientamenti e consulenza gratuiti alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori economici, la presidenza, in base alle discussioni in seno al Gruppo, suggerirebbe un approccio differente: le norme per una governance migliore dovrebbero essere d'ora in poi impennate sui compiti di vigilanza, rendicontazione e fornitura di orientamenti. Le questioni dell'organizzazione amministrativa spetterebbero gli Stati membri.

I ministri sono invitati a pronunciarsi sui seguenti quesiti:

*Condividete l'approccio della presidenza di lasciare le decisioni organizzative agli Stati membri e di individuare semplicemente i compiti da svolgere, comprendenti la vigilanza, la rendicontazione e la fornitura di orientamenti? Vanno previsti altri compiti o l'elenco dovrebbe essere ulteriormente ridotto?*